

ПРАВО

УДК 349.3

В.С. Аракчеев

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАК ПОНЯТИЙНАЯ КАТЕГОРИЯ ПРАВА

Исследуется вопрос о понятии, сущности социального обеспечения, его месте в общем механизме правового регулирования. Анализируются термины «социальный» и «обеспечение» как составляющие понятийной категории «социальное обеспечение». Автор обосновывает исключительно юридическую природу социального обеспечения. На основе сделанных выводов формулируется определение социального обеспечения.

Ключевые слова: социальное обеспечение; помощь; содержание; алиментарные потребности; нуждаемость; общественные или обобществленные средства.

На современном этапе развития российской государственности достаточно популярными и действительно злободневными стали такие термины, как «социальное государство», «социальная политика», «социальная сфера», «социальная жизнь», «социальная помощь» и «социальная защита», «социальные обязательства», «социальное партнерство» и т.п. Значительно реже, особенно в политической сфере, фигурирует словосочетание «социальное обеспечение». В Конституции РФ Россия была объявлена социальным государством, т.е. государством, в котором создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, считается приоритетным направлением государственной политики [1]; широкое распространение созвучной с категорией «социальное обеспечение» терминологии требует ответа на ряд вопросов, в том числе на вопрос о сущности социального обеспечения, его месте в общем механизме правового регулирования существующих в России общественных отношений, используются ли перечисленные выше термины как своеобразная ему альтернатива.

Необходимость освещения этих вопросов объясняется также и тем, что до сих пор в социальной юридической литературе не выработано единообразного понимания социального обеспечения, его существенных признаков.

Нетрудно заметить, что объединяющим и смыслообразующим в приведенных выше словосочетаниях является термин «социальный», который, как известно, в переводе с латинского «socialis» означает «общественный», понимаемый как существование индивида в сообществе, образно говоря, человеческая аура, его окружающая. Это исходное, отправное и, пожалуй, ключевое понимание термина «социальный». Однако он в сочетании с другими названными выше терминами на фоне произошедших изменений в государственном устройстве, экономической и политической сферах приобрел иной смысл, суть которого сводится к созданию за счет различных источников, и в первую очередь государственных средств, условий для нормального, естественного существования граждан в нашей стране, в том числе и для самообеспечения. Это, к примеру, мероприятия по снижению уровня безработицы и нейтрализации ее негативных последствий в области здравоохранения, жилищного строительства, сфер образо-

вания, науки, культуры и спорта, борьбы с преступностью, иными словами, создание всего того, что принято именовать инфраструктурой. Но и такое понимание термина «социальный» также выходит за рамки традиционно сложившегося не только в юриспруденции, но и в сознании обычных граждан представления о понятии «социальное обеспечение».

Мероприятия по формированию и поддержанию в должном состоянии инфраструктуры различны по своему содержанию, поэтому и возникающие общественные отношения также неоднородны, что обуславливает различия механизмов их правового опосредования, которые в первую очередь обособливаются посредством деления права на отдельные отрасли. Вполне очевидно, что равным «масштабом мер» юридического воздействия нельзя карать преступников, оказывать помощь лицам, пострадавшим от стихийных бедствий, регулировать дорожное движение и внутрисемейные связи, обеспечивать нуждающихся социальным жильем, привлекать к ответственности за неисполнение договорных обязательств и т.д.

Право, несмотря на единство его содержания, целей, функций и задач, – специализированный инструмент, осуществляемый для оптимизации взаимоотношений людей в различных сферах их деятельности. В силу этой специализации оно неоднородно по своему внутреннему строению. Поэтому право, будучи социальным продуктом и одновременно социальным (общественным) регулятором отношений, которые в рассматриваемом контексте следует понимать как возникающие и существующие в связи с необходимостью создания обстановки, обеспечивающей нормальное (естественное), а также достойное жизнесуществование каждого гражданина в нашей стране, воздействует на соответствующие отношения по-разному в зависимости от специфики последних, становясь в результате уголовным, трудовым, жилищным и т.п.

Изложенное позволяет, на наш взгляд, считать, что нормами отдельно взятой отрасли права невозможно обеспечить весь спектр мероприятий по созданию инфраструктуры, поэтому идея (мнение) о существовании в юридическом инструментарии общности юридических норм, именуемой «социальное право», является ошибочной, а соответствующий объект осмысления научного познания – искусственным, надуманным правообразованием.

Право в целом и каждый из его структурных элементов, как уже было отмечено, не только регулятор общественных отношений, но и социальный продукт. Поэтому любая из отраслей права России, будучи результатом совместной деятельности людей, имеет, так сказать, все основания содержать в своем названии указание на социальную принадлежность и именоваться, к примеру, социально-уголовное, социально-трудовое право и т.д. Однако нормотворческая практика, юриспруденция знают лишь одно исключение из такой «сложносочиненной» терминологии, – это право социального обеспечения, в связи с чем прилагательное «социальный», исходя из сущности данного правообразования, имеет специфическое смысловое наполнение. На наш взгляд, применительно к праву социального обеспечения термин «социальный» имеет двухвекторную направленность и значение; прежде всего, это источник финансирования соответствующих мероприятий и, во-вторых, субъектный состав общественных отношений, возникающих в связи с их функционированием.

Следует отметить, что в специальной литературе вместо слова «общественно-социальный» употребляется термин «государственный», и в первую очередь, когда речь идет о финансовой составляющей соответствующих мероприятий [2. С. 10]. Средства для создания условий естественного существования индивида и его существования в сообществе – это достояние всего общества, организованного на уровне государства.

Общество делегирует свои полномочия по распоряжению этими средствами государству, которое выступает, таким образом, лишь в качестве его представителя. По этой причине такая замена вполне допустима, но она требует дополнительных пояснений, уточнений, и как следствие – недостаточно обоснованное расширение границ этой понятийной категории ведет к искажению истинного понимания термина «социальный» в его сочетании со словом «обеспечение».

Термин «социальный» под рассматриваемым углом зрения следует понимать как осуществляемые обществом (в лице государственных структур) и за счет общества (государства) мероприятия по созданию оптимальной либо в определенной степени приемлемой для естественного существования современного человека обстановки, которая обеспечивается регулирующим воздействием всех отраслей российского права.

Право социального обеспечения также решает эту задачу присущим ему юридическим инструментарием за счет средств всего общества (бюджет всех уровней государственного образования), но только по отношению к определенной части субъектов последнего – нуждающихся граждан и семей.

Нуждающимися, как известно, признаются лица, которые по установленным в законодательстве причинам не имеют собственных средств к существованию (утратили их или не в состоянии приобрести), либо имеющих у них средств, по мнению государства, недостаточно для нормального жизнеуществования. В числе таких субъектов права социального обеспечения все более обособливается категория лиц, обеспечение которых осуществляется не только и не столько за счет консолидированных в государствен-

ном бюджете (т.е. всего общества) средств, а в первую очередь за счет средств, именуемых в законодательстве страховыми взносами. Эти средства формируются главным образом путем возложения обязанности на работодателей производить отчисления во внебюджетные государственные фонды в определенном проценте от начисленной наемным работникам заработной платы.

Страховые взносы – индивидуально определенные, возмездные платежи – по сути своей являются недополученной частью заработной платы, и по этой причине их следует рассматривать в качестве своеобразного долгового обязательства заемщика-государства в лице внебюджетных фондов. Как следствие страховые взносы подлежат персонализированному учету на индивидуальных счетах застрахованных лиц, во-первых, и, во-вторых, возвращаются исключительно застрахованным лицам при наступлении страховых случаев, а не всем иным категориям нуждающихся граждан (семьям).

Рассматривать эти средства как достояние всего общества (общественными), в качестве социального (государственного) обеспечения, когда речь идет о средствах государственного (муниципального) бюджета, оснований нет. Страховые взносы, по нашему мнению, являются личной собственностью каждого застрахованного лица, и по этой причине государство, временно заимствуя их, возвращает в определенном эквиваленте этим лицам при наступлении определенных в законодательстве неблагоприятных событий, но собственностью с особым правовым режимом. Прежде всего, в отличие от другого имущества, находящегося в собственности физических лиц, страховые взносы «переходят» во владение, пользование и распоряжение застрахованных субъектов не с момента перечисления этих средств во внебюджетные фонды; этот момент, как правило, отодвигается во времени и связывается исключительно с фактом (датой) наступления страховых случаев. Эти средства не находятся в полном распоряжении их собственника, так как поступают ему в установленных суммах и с периодичностью, закрепленной действующим законодательством.

Формирование страховых средств, по общему правилу, осуществляется помимо воли их будущего собственника, что и ограничивает его волю на свободное ими распоряжение. Но присущая праву собственности свобода пользования и распоряжения, безусловно, имеет место, так как после получения «на руки» эти средства, как и любое другое собственное имущество, используются владельцем по своему усмотрению вне зависимости от того, в связи с какими обстоятельствами оно было ему передано.

Косвенным признанием этого факта является и позиция законодателя, согласно которой неполученная часть (накопительная) трудовой пенсии в связи со смертью застрахованного лица подлежит выплате его наследникам (п. 12 ст. 9 Федерального закона РФ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

Отметим также, что страховые взносы не являются ни собственностью государства в целом, ни собственностью страховых фондов; они не принадлежат на праве собственности и тем членам общества, которые не отнесены к категории застрахованных лиц.

Тем не менее исключать эти средства из сферы, именуемой «социальное обеспечение», также не следует, поскольку они предназначены для защиты значительной части населения нашей страны как средства, минимизирующие или компенсирующие неблагоприятные последствия определенных в законе жизненных ситуаций, причем той его части, результатами труда которой создаются общественные фонды потребления, в том числе распределяемые на цели социального обеспечения всех иных членов общества, и потому государство (общество) инициирует и проводит в жизнь эту политику, т.е. они приобретают статус «социальный».

В силу указанной специфики и особой значимости страховых взносов (платежей) не только как своеобразного средства самообеспечения, но одновременно и как важнейшего способа снижения финансовых затрат бюджета на цели социального обеспечения (см.: ФЗ РФ от 30.11.2009 г. № 307-ФЗ, ФЗ РФ от 28.11.2009 г. № 292-ФЗ и ФЗ РФ от 28.11.2009 г. № 294-ФЗ «О бюджете страховых фондов России на 2010 г. и на плановый период 2011–2012 гг.») они формально обособляются от иных финансовых поступлений и консолидируются в специально создаваемых государством структурах – страховых фондах (см.: Положение о Пенсионном фонде РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 27.12.1991 г. № 2122-1; Положение о фонде социального страхования, утв. Постановлением Правительства РФ от 12.02.1994 г. № 101; Устав федерального фонда обязательного медицинского страхования, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1998 г. № 857).

Формальное обособление и особая значимость страхования свидетельствуют о специальном статусе соответствующих средств, составляющих финансовую основу социального обеспечения, что в свою очередь требует понятийной характеристики их природы.

В специальной литературе и, прежде всего, в учебной такой характеристики не дается, а в понятии «социальное обеспечение» лишь подчеркивается, что оно осуществляется за счет средств государственной казны и специальных страховых фондов. Подобная и аналогичная ей констатация верна, но она не отражает сущности страховых взносов и платежей как общественно- (социального) явления и одновременно, будучи одним из принципиальных элементов отправной, наиболее значимой понятийной категории теории права социального обеспечения, не вскрывает их юридической природы и целевой направленности – это лишь констатация факта и не более того.

На наш взгляд, наиболее точным отражением и проявлением социальной сущности страховых взносов и платежей является их номинация в качестве обобществленных средств. Данный вывод объясняется следующим. Страховые взносы – сугубо индивидуализированные платежи, поскольку они исчисляются в определенном проценте от начисленной заработной платы каждого работника; их размер, стало быть, напрямую связан с размером вознаграждения за труд персонально определенного работника (для индивидуальных предпринимателей и других лиц, добровольно вступивших в отношения по социальному страхованию, предусмот-

рен иной способ персонифицированного учета этих средств). Однако, несмотря на такую индивидуализацию, в дальнейшем происходит их метаморфоза. Эти средства передаются не непосредственно застрахованным лицам, а вносятся на счета государственных внебюджетных фондов, на которых они обезличиваются, превращаясь в общую массу денежных средств, образующих консолидированные бюджеты последних.

Не меняет сути факта обезличивания и то обстоятельство, что страховые взносы на пенсионное обеспечение учитываются на индивидуальных (персонифицированных) счетах каждого из числа застрахованных лиц, так как на этих счетах денежные средства, в отличие от кредитных учреждений, не хранятся; на них отражаются лишь факт уплаты суммы страховых взносов и даты их внесения.

В свою очередь, фонды распределяют указанные денежные средства при наступлении страховых случаев на нужды любого лица из числа застрахованных с учетом, но далеко не пропорционально сумме внесенных взносов, а в соответствии с продолжительностью страхового стажа, индивидуальных особенностей организма человека, его семейного положения и других юридически значимых обстоятельств.

В результате такого обобществления и последующего перераспределения страховые взносы утрачивают статус индивидуальной собственности и трансформируются в собственность, используя гражданско-правовую терминологию, совместно-долевою, т.е. превращаются в собственность любого и каждого застрахованного лица. Считать, поэтому, данные средства достоянием всего общества и подлежащими распределению всем его членам – значит входить в противоречие с основной идеей социального страхования и более чем векового ее существования в праве России.

Таким образом, средства, направляемые на цели социального обеспечения из государственного бюджета, – это достояние всего общества (общественные), а страховые взносы – это лишь обобществленные платежи, вносимые для оказания помощи и содержания исключительно застрахованных субъектов, т.е. части социума, образующего народонаселение нашей страны.

Не менее, а, пожалуй, даже более важным и в первую очередь для того, кто нуждается в материальной поддержке государства за счет общественных и (или) обобществленных средств, является выяснение сущности второй составляющей понятийной категории «социальное обеспечение». Тот, кто рассчитывает на нормальное, естественное жизнесуществование после «выхода» на пенсию, кто утратил источник средств к существованию в результате негативных последствий от стихийных бедствий и техногенных, в том числе радиационных катастроф, лишился работы и заработка в связи с финансово-экономическим кризисом, кто недополучил части оплаты за труд в связи с отчислением страховых взносов и т.д., вправе претендовать на адекватную, а в ряде ситуаций – на эквивалентную негативным последствиям отдачу от общества в лице государственных структур. Поэтому термин «обеспечение» в сознании большинства людей ассоциируется с таким понятием, как содержание за счет общественных или обобществленных средств. В свою очередь, такое по-

нимание практически полностью соответствует этимологии этого слова; обеспечить – значит представить субъекту все необходимое и достаточное для существования [3. С. 364].

Однако история становления и развития права социального обеспечения является достаточно наглядным свидетельством того, что общесмысловое (семантическое) понимание термина «обеспечение» и его сугубо юридическая трактовка существенно разнятся. Государство в своей социально-обеспечительной политике никогда не ставило цели предоставления нуждающимся лицам (за незначительными исключениями) всех необходимых и достаточных средств для удовлетворения потребностей даже по той причине, что потребности каждого члена общества сугубо индивидуальны и удовлетворить их посредством права как единого масштаба мер объективно невозможно. Невозможно это также и потому, что бюджет ни одного государства в мире, в том числе и российский, объективно не в состоянии «потянуть», выдержать такую нагрузку.

Мероприятия по социальному обеспечению и выделяемые на эти цели денежные средства призваны обеспечивать лишь удовлетворение алиментарных потребностей нуждающихся граждан (семей), т.е. таких потребностей, без удовлетворения которых ставится под угрозу факт физиологического существования этой категории лиц. К примеру, по данным Министерства здравоохранения и социального развития РФ, средний размер страховых (трудовых) пенсий в нашей стране в 2011 г. составляет лишь 8 412 руб. Разумеется, что таких средств явно недостаточно для удовлетворения всех потребностей пенсионеров.

Косвенным тому подтверждением являются также минимальный размер оплаты труда (в 2011 г. – 4 611 руб.), размеры прожиточного минимума по России для пенсионеров во 2-м квартале 2011 г. – 5 141 руб., для трудоспособного населения за этот же квартал – 7 023 руб. (в Томске эти показатели еще ниже: соответственно, 4 867 и 6 633 руб.). Поэтому ответ на вопрос о том, какой юридический смысл вкладывается законодателем, в чем сущность термина «обеспечение», по нашему мнению, следует искать в основных целях соответствующего правового образования.

Ни цели, ни задачи, ни функции права социального обеспечения формально в действующем законодательстве не номинируются, но они достаточно четко проявляются при анализе содержания этого законодательства. И ранее действующее, и современное право социального обеспечения преследовало и преследует в наше время две главные цели (к примеру, М.О. Буянова выделяет ближайшие, промежуточные, конечные цели социального обеспечения и его основную цель – выравнивание положения граждан особой категории [4. С. 8–9]):

- а) оказание помощи нуждающимся лицам;
- б) проведение мероприятий по их содержанию, включая предоставление для этого денежных средств.

Соответственно этим двум целям социально-обеспечительные предоставления также делятся на социально-обеспечительную помощь и социально-обеспечительное содержание, причем предпочтение законодателем отдается помощи, которая занимает в общей

системе доминирующее положение. Об этом свидетельствует более широкий круг лиц, имеющих право на ее получение, большее число оснований, порождающих это право, возможности помощи более оперативно реагировать на ситуации, порождающие состояния нуждаемости, больший видовой ее состав и даже то, что во многих жизненных ситуациях размер оказываемой помощи превышает уровень, в частности, денежного содержания, каковым является пенсионное обеспечение (размер пособий по временной нетрудоспособности для многих работников и служащих составляет 100% их денежного довольствия (заработка), тогда как ни один из видов пенсионирования такого уровня не достигает). Сказанное дает основание сделать предположение о том, что по своей сути право социального обеспечения РФ является правом социального вспомоществования и по этой причине нуждается в переименовании.

Возможно, что именно по этой причине термин «обеспечение» исчезает не только из политического, но и специально-правового обихода. Итак, термин «обеспечение» означает, по нашему мнению, предоставление алиментарной помощи или содержания нуждающемуся субъекту за счет общественных или обобществленных средств. К категории помощи относятся такие виды предоставлений, как разнообразные пособия, компенсации, льготы, обеспечение предметами первой необходимости, ряд медицинских и социальных услуг, а содержание ограничивается пенсионным обеспечением (при этом следует иметь в виду, что так называемые социальные пенсии лишь по форме являются социально-обеспечительным содержанием, а по своей сути они представляют собой одну из разновидностей пособий, т.е. относятся к категории социально-обеспечительной помощи), стационарными социальными услугами, включая содержание детей, лишенных родительской опеки, в детских дошкольных учреждениях.

И последний признак, который следует с необходимостью включать в понятийную характеристику категории «социальное обеспечение», – это указание на ее исключительно юридическую природу. Вне правовой среды, вне правового пространства социального обеспечения не существует. Социальное обеспечение всегда нормируется и, так сказать, дозируется, т.е. оно предоставляется исключительно в размерах и объемах, закрепленных действующим законодательством, кроме того, законодательно определяются основания права на определенный его вид, условия, а также порядок (процедура) установления факта на правопритязание и реализацию этого права.

Субъекты обязанные (государственные структуры) и управомоченные (нуждающиеся) приобретают такой статус только в том случае, если этот статус будет формально соответствовать названным выше требованиям, поэтому выйти за рамки этих требований они не вправе: нельзя требовать пенсии по возрасту, если гражданин не достиг установленного в законе возраста, создания инфраструктуры для лица с ограниченными физиологическими возможностями до момента формального его признания бюро медико-социальной экспертизы инвалидом, выплаты пособия на ребенка в размере, превышающим установленную планку и т.д.

Поэтому существующее в специальной литературе мнение о том, что в предмет права социального обеспечения должны включаться и добровольно-возмездные отношения [5. С. 511], противоречит сущности этого правового феномена.

На основании изложенного мы предлагаем следующее, возможно, что еще пока соответствующее сложившимся традициям в сознании людей и правове-

дении понятие социального обеспечения в Российской Федерации – это система (совокупность) мер и мероприятий, осуществляемых государством за счет общественных и (или) обобщественных средств алиментарного характера, предназначенных для оказания помощи и содержания нуждающихся граждан на основаниях, условиях, в размерах и порядке, закрепленных действующим законодательством.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Постановление* Правительства РФ от 26.02.1997 г. № 222 «О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов» // Российская газета. 1997. 12 марта.
2. *Право* социального обеспечения : учеб. пособие / под ред. К. Гусова. М. : Проспект, 1999. 340 с.
3. *Ожегов С.К.* Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1986. 795 с.
4. *Буянова М.О.* Понятие, предмет, метод и система права социального обеспечения // *Право социального обеспечения* : учеб. пособие / под ред. К. Гусова. М. : Проспект, 1999. 340 с.
5. *Курс права социального обеспечения* / В.М. Лушникова, А.М. Лушников. 2-е изд. доп. М. : Юстицинформ, 2009. 653 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 7 декабря 2011 г.